

序章 軍政下のミャンマー経済 - 停滞と「持続」のメカニズム

著者	工藤 年博
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	12
雑誌名	ミャンマー経済の実像 - なぜ軍政は生き残れたのか -
ページ	3-24
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017077

序 章

軍政下のミャンマー経済

—停滞と「持続」のメカニズム—

工藤 年博



はじめに

2007年9月、ミャンマーは動乱した。同年8月15日のガソリン・ディーゼルなど燃料の公定価格の大幅値上げに端を発したデモが、9月には僧侶を中心に全国に拡大、10万人を超える反政府デモへと発展した。これに対して、軍事政権は9月26日からデモ参加者に対して武力鎮圧を開始、27日、28日の3日間ではほぼ制圧に成功した。今回のデモは1988年の民主化運動以来、最大規模の反政府運動となった。

軍事政権の強硬手段に対して、国際社会からはごうごうたる非難が巻き起こった。米国は軍政幹部の資産凍結など追加制裁に踏み切り、欧州連合(EU)も木材や宝石の輸入禁止を決定した。カナダやオーストラリアも金融制裁など新たな経済制裁を発動した。国連安全保障理事会(国連安保理)はデモ弾圧に強い遺憾の意を表明し、全政治犯の解放を求める議長声明を全会一致で採択した。これまで国連安保理では中国・ロシアの反対により対ミャンマー決議を採決できなかったが、今回はさすがに両国も軍政をかい切きれなかった。

しかし、考えてみれば、これまでもミャンマー軍政は、ずっと国際社会の厳しい非難と欧米諸国の経済制裁下にあったのである。周知のとおり、ミャンマー国軍は1988年9月にクーデターで権力を掌握し、国家法秩序

回復評議会（SLORC）を設立した。SLORC は 1997 年に国家平和発展評議会（SPDC）に名称を変えたが、国軍が国家権力を独占するという政治体制に変更はなかった。

当初、軍政は選挙実施のための暫定政権であると自らを位置づけていた。実際、1990 年には自由で公正な選挙を実施した。しかし、その結果、アウンサン・スーチー率いる国民民主連盟（NLD）が全議席の 8 割を占める大勝利を治めると、軍政は態度を豹変^{ひょうへん}させ、政権移譲を拒否したのである。その後、1993 年には憲法原則を決めるための国民会議を開催し、議論を進めてきたものの審議は遅々として進まず、ようやく 2007 年 9 月 3 日に 14 年半の年月を経て、国民会議は終了した。今後、新憲法の起草とその是非を問う国民投票、新憲法に基づく総選挙、国会招集という手続きを踏むことになるが、この調子では民政移管まであとどれ程の時間が必要なのか見当もつかない。暫定政権であったはずの軍政が、2007 年 9 月 18 日には統治 20 年目に入ったにもかかわらずである。

今回の反政府デモの発生とその弾圧が示した深刻な問題は、軍事政権がその登場時に直面した民主化、人権状況の改善、民族和解、経済発展などの課題を、20 年が経とうとしている現在に至っても全く解決できていないという点であった。そして、そうした状況にありながらも、軍政は権力の座に居座り続けた。民主化運動の指導者であるアウンサン・スーチーや怒れる国民が抗議行動を起こしても、軍事政権は倒れることはなかった。欧米諸国が経済制裁を科しても、軍事政権は倒れることはなかった。にもかかわらず、現在も米国はミャンマー軍政を終わらせようと、国際社会に対して経済制裁の強化ばかりを呼びかけている。

しかし、まず問われるべきは「なぜ軍政は 20 年間に継続してきたのか」という問題ではないだろうか。この疑問に答えられない限り、国際社会が軍事政権を終わらせることはできないし、効果的な対ミャンマー政策を構想することもできないだろう。そして、ミャンマー軍政の意外な強靱性・持続可能性には、軍政の経済政策、経済運営、国際経済環境が密接に関連しているはずである。

まずは、これらを簡単に振り返っておこう。実は、ミャンマー軍政は

1988年に権力を掌握すると、すぐに大胆な経済改革に取り組んでいる。閉鎖的な「ビルマ式社会主義」を放棄して、対外開放・市場経済という新たな経済体制への移行に乗り出したのである。軍政の経済改革は、まず対外開放—すなわち貿易の自由化と外国資本の受け入れ—から始まった。従来、外国貿易は国家の独占であったが、軍政登場直後に対外貿易への民間企業の参入が認められた。それまで密輸とされてきた近隣諸国との国境貿易も公認された。1989年タイとの間で貿易協定が締結されたのを皮切りに、中国、インド、バングラデシュ各国との間で国境貿易拠点が開かれた。こうして、ミャンマーは東南アジアに展開する広域交易圏に復帰していったのである。

ミャンマーの開放政策は近隣諸国からは歓迎された。この時期、冷戦の終結を目前として、近隣諸国は対ミャンマー政策を友好的なものへと転換させた。中国は、政府間関係と政党間関係を使い分ける伝統的な二重外交にもとづくビルマ共産党への支援を止め、新たに誕生した軍事政権を支持した。タイは国境地域に展開するカレン民族軍（KNA）支配地域を両国の緩衝地帯として利用する政策を転換し、ヤンゴンの新政権と手を結んだ。こうして、独立以来、主要な反政府武装勢力であり続けた2つの組織が、1980年代末に国境地域から姿を消したり、弱体化したりした。欧米諸国のミャンマー軍政に対する批判が高まるなかで、ミャンマーは近隣諸国との友好関係の構築には成功したのである。そして、1997年7月のASEAN加盟がミャンマーの地域統合の一つの頂点であった。

しかし、皮肉なことに、ASEAN加盟を達成し、SLORCからSPDCへと改組され再出発した頃から、ミャンマーの対外政策は内向きとなり、市場経済化政策は停滞し、経済統制が強まり始める。このような政策転換のきっかけの一つは、アジア経済危機による景気減速と外貨危機であった。しかし、より根本的な原因は国内政治における軍政に対する民主化勢力の挑戦にある。スーチーが国際社会に経済制裁を呼び掛け、欧米諸国から一定の成果を引き出すなかで、軍政は国内反対勢力の抑え込みと治安の確保を最優先課題とせざるをえなかった。こうした状況下では社会不安を引き起こす可能性のある政策は、たとえそれが中長期的に経済成長を促進する

ものであっても、容易には実施に移せなくなったのである。

国内政治が膠着状態に陥り、国際社会の批判が厳しさを増すなかで、軍政は内向き指向を強めていった。2005年7月、翌年に予定されていたミャンマーのASEAN議長国への就任が欧米諸国の反対により辞退に追い込まれると、その年の11月には、国際社会に背を向けるかのように、首都をヤンゴンからミャンマー中部の田舎町へと移してしまう。新首都はネーピードー（「王都」の意味）と命名され、すべての省庁が移転した。新首都建設には巨額の国家資金が投入され、財政赤字の原因となりインフレを煽った。こうして、軍政の統治20年を目前とした現在、ミャンマー経済は停滞と混迷を深め、ついに今回の反政府デモの勃発に至ったのである。反政府デモは抑え込まれたものの、国民生活の苦境は変わっていない。専門家のなかには、近い将来のミャンマー経済の全面的な崩壊を预言する人もいる。新たな制裁措置が相次いで発動されるなかで、はたしてミャンマー経済は持続可能なのであろうか。

本書の問題意識の出発点はここにある。軍政は1988年に社会主義末期の混乱のなかで、その混乱の素地をつくった経済問題を解決することを宿命づけられて誕生した。それから20年が経とうとしている。本書は、軍政統治20年とその帰結を、経済・産業・対外経済関係を中心に総括しようとする試みである。すなわち、ミャンマー軍政が過去20年間にわたり、何をめざし、どのような経済政策をとり、それをどのように実現してきたのか（あるいは実現に失敗してきたのか）、その結果、ミャンマー経済はどのような発展経路を辿ったのか、その際、ミャンマーはグローバリゼーションの機会と脅威をどのように活かしてきたのか（あるいは活かすことに失敗してきたのか）、そして現在、ミャンマー国民の生活はどうなったのか、等を明らかにしようとする試み。

その際、我々は経済制裁下にある「ミャンマー経済の持続可能性」という視点を念頭におく。ミャンマー経済の持続可能性を問うことは、その低開発の構造およびそのメカニズムを明らかにすることでもある。なぜならば、本書の結論を先取りして述べてしまえば、現代ミャンマー経済の長期停滞と持続性の奇妙な同居は、軍政の経済政策、経済運営、そして軍政を

取り巻く国際経済環境によってもたらされてきたからである。

以下、本章の役割は、以上のような本書全体を貫く問題意識、分析視角を具体的に展開し、それとの関係で本書の構成と各章の概要を紹介することである。第1節から第3節において、ミャンマー経済の持続可能性を検証する3つの視点である、①対外開放とその成果、②軍政の経済運営—食糧政策とマクロ経済政策—、③中国、ASEAN との関係強化を提示し、それぞれにつき本書所収の論文の成果にもとづき解説していく。また、必要に応じて、各章を理解するために必要な背景知識を補足していきたい。最後に、軍政20年の経済運営の特徴とミャンマー経済の持続可能性について一定の評価を下し、その将来を展望する。

第1節 対外開放とその成果

ミャンマー経済の持続可能性を検証する第1の視点は、対外開放とその成果である。ミャンマー軍政は権力を掌握すると、すぐに布告第1号において4つの最優先課題を提示した⁽¹⁾。すなわち、1. 法秩序、平和および安寧の回復、2. スムーズな運輸・交通手段の確保、3. 国民生活の向上および私企業、協同組合等の企業活動の保証、4. 上記の課題を達成できた段階で複数政党制による総選挙の実施の4つである。1および2は1988年の民主化運動のなかで崩れた治安・秩序の回復という軍政の第一義的目標である。

これに対して、3は社会主義計画経済を放棄し、民間企業の活動を認める市場経済への移行を表明したものである。軍政は治安・秩序の回復という国軍の本来の役割に加えて、市場経済への移行という経済体制の変革を最優先課題の一つに掲げたのである。軍政は権力を掌握した翌々日に国名を、「ビルマ社会主義共和国」（英語標記は The Socialist Republic of the Union of Burma）から「社会主義」を削除し「ビルマ連邦」（The Union of Burma）に変更している⁽²⁾。この時点で、軍政は経済改革に本気で取り組もうとしていたと考えられる。

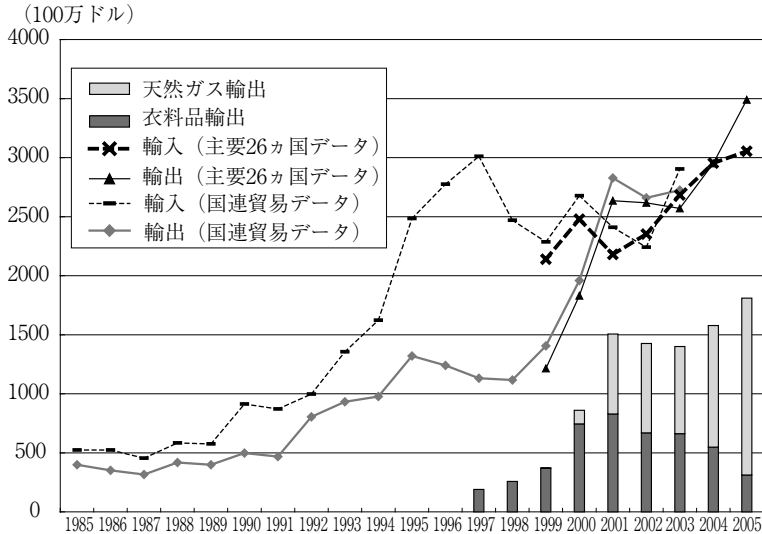
実際、ミャンマー軍政は矢継ぎ早に大胆な経済改革を進めた。軍政の経済改革は、まず対外開放から始まった。1988年11月、SLORCは1947年の輸出入管理法、および1955年の業者登録法を改正し、それまで国の独占であった外国貿易を民間企業に開放した（桐生・高橋〔1989〕）。同時に、それまで密輸とされてきた近隣諸国との国境貿易が公認された。SLORCは中国・タイとの国境貿易協定に調印し、中国との間で4ヵ所、タイとの間で2ヵ所の貿易拠点が開設された。以降、インド、バングラデシュ各国との間で国境貿易拠点が開かれた。1988年11月には外国投資法（FIL）が制定された。FILは100%外資の投資形態を認め、投資優遇措置を与えるなど、先進ASEAN諸国の外資法にも引けを取らない内容であるとされた。本法の制定は、ビルマ式社会主義下の閉鎖主義やゼノフォビック（外国嫌い）な対外姿勢との決別を意味する画期的な政策であった。さらに、1989年3月には国有企業法（SEE）が公布され、これによって1964年の社会主義設立の根拠法が公式に廃止されるとともに、国有企業が今後とも独占する12分野以外への民間企業の参入が自由化された。

1. 貿易・投資の拡大

1988年以降の貿易自由化は、劇的な効果をもたらした。国連商品貿易データベース（UN Comtrade）によると、ミャンマーの貿易額は1988年から2003年の間に6.1倍（輸出額が6.5倍、輸入額が5.0倍）に増加した（図1）。一人当たりの貿易額は1985年の25ドルから1990年に35ドル、1995年に85ドル、2000年に92ドル、2003年には106ドルへと着実に増加した。この貿易の拡大が、1990年代におけるミャンマー経済の比較的順調な成長を支えた第1の要因である。

政府は社会主義時代を通じて消費財の輸入を厳しく抑制してきたため、国民は衣料品、食品、台所用品など基礎的な生活必需品さえ満足に入手することができなかった。消費財は国营工場が細々と供給する粗悪な国産品か、国境を通じた闇貿易によって供給される高価で少量の輸入品しかなく、大方の消費者にとっては手が届かないものであった。貿易自由化とそれに

図1 ミャンマーの輸出入額



(出所) UN Comtrade, および主要貿易相手国（26カ国）の通関統計。

伴う輸入品の流入は、対外開放とともに顕在化したこうした国民の消費財への需要を満たすこととなった。

そして、基礎的な消費財に対する国内需要の拡大は、国内民間製造業にも勃興の機会を与えた。第1章「開放経済化とミャンマー産業発展」（工藤年博）においては、開放経済化が進むなかで、国有企業が輸入品との競争に負け凋落する一方で、輸入機械や原材料へのアクセスを得た国内民間企業が、国内市場の拡大や輸出市場への参入を追い風としつつ、自生的に生成、成長していった姿が描写される。まず、1990年代を通じて軽工業分野における内需型輸入代替産業が勃興し、続いて1990年代の末になると、労働集約的な輸出指向の縫製産業が急成長をみせた。いずれの産業も民間地場企業が主導する発展形態をとった。対外開放と経済自由化によって、内外の需要へのアクセスが改善し、民間企業の自由な活動の場が広がったことが、民間企業の生成と成長を促したのである。

また、本書では詳しくは取り上げないものの、外国直接投資の流入も

ミャンマー経済を支えた要因の一つである。ミャンマーへの外国投資の流入は、ミャンマー投資委員会（MIC）認可ベースで2005年度までの累計額が138億1600万ドル、件数は399件である（表1）。投資国別では、1位タイ（53%）、2位英国（11%）、3位シンガポール（10%）、4位マレーシア（5%）、5位香港（4%）の順である。上位5カ国中3カ国までがASEAN諸国であり、これら3カ国で認可累計額の約7割、件数の約4割を占める。投資分野別では、1位電力開発（44%）^{（3）}、2位石油・天然ガス開発（19%）、3位製造業（12%）、4位不動産開発（8%）、5位ホテル・観光業（7%）の順となっている。同国への外国直接投資の流入は、天然資源開発が中心で、雇用吸収力や技術移転効果の大きい製造業への投資案件は限定的である。外資に限らず、製造業への投資が促進されない大きな要因は、同国の投資環境が多くの問題を抱えている点にある。なかでも、インフラの未整備は最大の問題である。

第2章「インフラの現状とミャンマー政府の対応―道路と電力を対象として―」（嶋田晴行）は、国民生活や産業発展に不可欠のインフラの現状を、道路と電力に焦点を当てて紹介している。道路網の整備は、ヤンゴン―マンダレー間（とくにヤンゴン―新首都ネーピードー間）の大動脈を中心とした幹線道路の整備と、南北に流れる河川を横断する橋梁建設に力点が置かれてきたことが明らかにされる。一方で、市民生活に必要な地方道路や生活道路については、十分な配慮が払われてこなかった。電力部門については、深刻な供給不足にある現状が明らかにされている。ミャンマーは水力発電において高い潜在力を有しているにもかかわらず、海外からの資金援助が凍結されるなかで、資金不足によりそのポテンシャルを活かすことに失敗している。インフラ整備にける軍政の表向きの意気込みとは裏腹に、現実には今後とも資金・技術の不足を主因として、その整備には時間がかかるであろう。

2. 外貨危機と政策転換

対外開放政策は確かに、ミャンマー経済に恩恵をもたらした。しかし現

表 1 対ミャンマー外国直接投資（認可額）

【年度別】

年度	認可額 (100万ドル)	件数
1989	449	18
1990	281	22
1991	6	4
1992	104	23
1993	377	27
1994	1,352	36
1995	668	39
1996	2,814	78
1997	1,013	56
1998	54	10
1999	58	14
2000	218	28
2001	19	7
2002	87	9
2003	91	8
2004	158	15
2005	6,066	5
累計	13,816	399

(出所) ミャンマー投資委員会。

【国別】

順位	国名	認可額 (100万ドル)	件数
1	タイ	7,376	57
2	英国	1,570	40
3	シンガポール	1,434	70
4	マレーシア	661	33
5	香港	504	31
6	フランス	470	3
7	米国	244	15
8	インドネシア	241	12
9	オランダ	239	5
10	日本	215	23
11	中国	194	26
12	韓国	191	34
17	インド	35	3
	その他	441	47
合計		13,816	399

【分野別】

順位	業種	認可額 (100万ドル)	件数
1	電力開発*	6,054	7
2	石油・ガス	2,635	71
3	製造業	1,610	152
4	不動産	1,056	19
5	ホテル・観光	1,035	43
6	鉱業	535	58
7	運輸・通信	313	16
8	畜・水産業	312	24
9	工業団地	193	3
10	建設業	38	2
11	農業	34	4
合計		13,816	399

(注) *MIC の分類上は「その他サービス」。

在、軍政の経済運営は、全体として内向き、統制強化の方向へ向かっているというのが、本書の共通認識である。政策が逆行し始める一つのきっかけは、1997年のアジア経済危機とそれに伴う外貨不足である。ここでは、政策転換の引き金を引いた外貨危機と貿易政策との関係について、補足説明をしておこう。

すでに述べたとおり、対外開放後ミャンマーの輸出入額はいずれも伸びたが、両者が並行して増加したわけではない。図1からわかるように、1997年まで輸入の伸びは輸出のそれを上回っていた。それまで輸入が一貫して急伸したのは、社会主義時代に充足されることのなかった国民の消費財への需要が一挙に顕在化したことに加え、1990年代半までの初期的な輸入代替工業化の進展に伴い、機械設備や原材料輸入が増加したためである。

一方、輸出の方は1990年代半に伸び悩みをみせるようになる。この時期、輸出が伸び悩んだ要因はいくつかある。最も大きな要因は農業・農作物に関する規制緩和の遅れである。当時、ミャンマーの主要な輸出品目は農作物であった。しかし、政府は国内自給を重視してコメやゴマなど国際競争力のある農作物の輸出を規制したため、これらの輸出は伸び悩んでしまった。

結果として1997年において貿易赤字は18億8000万ドル、輸出額の1.7倍にまで拡大した。同年のアジア通貨危機による外国直接投資の流入の激減も加わり、ミャンマーは外貨危機に陥った。ここに至って、軍政は貿易赤字の削減に本腰を入れて取り組まざるをえなくなった。1997年11月、SLORCからSPDCへと改組した軍政首脳は、古参の軍人閣僚を更迭し、中央集権体制を強化する。新体制発足と同時に、マウンエイ副議長を首班とする貿易政策評議会（TPC）が設置され、この評議会が輸出入管理の強化に乗り出した。具体的には、義務的輸入（輸入の一部を農業機械・肥料・食用油・建設資材など政府指定の優先物資に割り当てる制度）の強化、輸入ライセンスの発給制限、輸出稼得外貨（同国では輸出で稼得した外貨を保有していることが輸入許可取得の条件となっている）の取引制限、外国送金の制限、禁輸品目の拡大、国境貿易のドル決済化などが実施された。

一連の規制強化を受けて、輸入額は減少へと転じた。

いまから振り返ると、TPC による一連の規制強化が、それまで軍政が進めてきた対外開放・市場経済化を大きく後退させる分水嶺であったように思われる。その後、TPC は対外貿易のみならず、財政・金融・税制・国有企業・農業・産業等、あらゆる分野で規制強化や国家介入をはかり、同国の市場経済を歪んだものとしてしまった。以降、軍政の経済政策から市場経済化・経済自由化へ向けた気運は消滅してしまう。

しかし、2000 年代に入り、ミャンマーの貿易構造は再び様変わりした。2001 年、2002 年と貿易黒字を計上し、2003 年、2004 年は貿易赤字ではあったものの、その赤字幅は小さなものにとどまった。これは 1998 年以降の輸入抑制に加えて、1990 年代末からの縫製産業の急成長による衣料品と 2001 年から本格化したタイへの天然ガス輸出の拡大によるものである。その後、衣料品輸出は 2003 年 7 月に発動された米国の経済制裁により大きな打撃を受けることとなるが、天然ガスの輸出は引き続き好調に推移している（図 1）。

天然ガスによる外貨収入は、ミャンマーの外貨事情を大きく改善した。天然ガス収入が入金されたと思われる 2001 年 8 月には、外貨準備高が 2 億 3900 万ドルから 4 億 4000 万ドルへと倍増した。その後も順調に積み上がり、2006 年 6 月時点で 9 億 3890 万ドルとなった。また、天然ガスによる外貨収入はすべてが国庫に入ることから、国有企業を含む政府部門の外貨不足を一気に解消することとなった。ミャンマー政府統計によれば、2005 年度の政府部門の貿易収支は 76 億 7500 万チャット（公定レート換算で約 13 億 2100 万ドル）の黒字を計上している。第 5 章でも議論されるが、公的部門の外貨不足の解消を背景として、今後、民間部門に対する貿易・投資規制が緩和されるのか、ミャンマー軍政の経済運営が注目される。

第 2 節 軍政の経済運営—食糧政策とマクロ経済運営—

ミャンマー経済の持続可能性をみる第 2 の視点は、軍政の経済運営のあ

り方である。第1節で論じた対外開放政策の成果がミャンマー経済の意外な活力を物語るものであるとするならば、ここで取り上げる軍政の2つの分野における経済運営―食糧政策とマクロ経済政策―は、軍政が経済成長やその基盤を犠牲にしてまでも大きな経済ショックを避けようとする強固な政治的意思を示すものである。

軍政の経済政策においてとりわけ重要な領域は、食糧政策とそれと密接に関係する貧困状況である。現軍政は1988年の民主化運動を、武力で抑え込んで登場した権力である。独立後最大の反政府暴動となったこの民主化運動の背景には、コメ不足と米価高騰があったといわれる。そして、2007年の反政府デモの背景にも、やはり米価の高騰があった。その歴史的記憶もあり、現政権は反政府暴動につながりかねないコメ問題には殊の外神経を尖らせてきた。ミャンマーにおいては、食糧問題（＝コメ問題）は政権の体制維持に直結する政治問題なのである。第3章「ミャンマーの食糧問題―体制維持と米穀政策―」（岡本郁子）は、このような観点から食糧問題を捉え、軍政があらゆる手段を動員してコメの低価格・安定供給を達成してきた様子を描いている。そして、政権のそうした努力は一定の成功を収めてきた。軍政時代を通じて、ミャンマーの平均的な消費者は、十分な量のコメを国際的にまれにみる低価格で手に入れることができたのである。このことは、経済の長期停滞下にあっても、ミャンマーにおいては深刻な社会不安が回避されてきた大きな要因であったと思われる。

しかし、強権的手段をもってコメの生産・流通を統制するやり方は、同時に稲作部門・コメ流通部門の疲弊・閉塞状況を生むことともなった。生産者である農民や流通業者に「我慢」を強いることで達成してきたコメの低価格・安定供給の実現は、経済発展という観点からみた場合には、多大なコストを支払ってきたことも事実である。現軍政下での「低価格食糧安定供給」の実現は、一層の自由化・市場化の推進が農民の生産意欲を高め生産量の拡大をもたらすとわかってはいても、国内米価の高騰により社会不安が起こる可能性が少しでもあれば、この成長戦略を躊躇することなく犠牲にするという、ミャンマー軍政の治安維持への強い政治意思にもとづくものであったといえよう。そして、こうした強制力によるコメ供給シ

ステムが、限界に近づきつつあるのかも知れないことを示したのが、2007年の反政府デモの要因となった米価の高騰であったのである。

以上のような食糧政策は、ミャンマーの貧困状況が少なくとも食生活の面においては大きく悪化しない重要な要因であった。第4章「ミャンマーの「貧困」問題—食料政策との関連を中心に—」（藤田幸一）は、ミャンマーの労働賃金率の異常な低さにもかかわらず、軍政の食糧政策の効果により食料価格が低位に抑えられているため、購買力平価でみた食生活の水準はCLV（カンボジア、ラオス、ベトナム）とほぼ同じで、バングラデシュを凌駕していることを実証的に示している。しかし、このことは反面、ミャンマーにおいては非食料面での貧しさが顕著であることを意味する。そして、同国における非食料面での「貧困」は、農村部での電化率の極端な低さに象徴される生活インフラの未整備が最大の要因である。国民に「豊かな」食生活を保障することによって不満を抑えると同時に、急速な経済発展を遂げる近隣諸国の「豊かな」消費生活には背を向ける、これがミャンマー軍政の政策選択だったのである。

もう一つの重要な領域はマクロ経済政策である。ミャンマー経済は欧米諸国の経済制裁を受けてきたのみならず、時に自ら科した制裁（self-imposed sanctions）と称されるほど、強い価格の歪みとマクロ経済の不安定の下に置かれてきた。ミャンマー軍政のマクロ経済政策が、経済専門家から「経済音痴」と評されるほど合理性と整合性を欠くものであることは、すでに広く知られている。にもかかわらず、マクロ経済がハイパーインフレに陥るなど、全面的な崩壊に至ることはなかった。長期停滞のなかにも、奇妙な持続性・強靱性をみせるミャンマー・マクロ経済の構造としくみは何か。この問題について、第5章が論じている。

第5章「ミャンマーのマクロ経済運営」（久保公二）においては、最も重要な移行経済の問題である、財政と外国為替の改革を先送りしているにもかかわらず、なぜマクロ経済の持続性が確保されているのか、という問題が検討される。同国ではGDP比で5%前後という高い水準の財政赤字が貨幣の増刷による中央銀行からの借入で補填されており、財政赤字の貨幣化という点では世界有数の水準にある。にもかかわらず、ミャンマー経

済はこれまでのところハイパー・インフレーションに見舞われるという事態には至っていない。このような財政赤字の貨幣化の奇妙な持続性は、抑圧的な金融規制と外国為替・貿易規制がその基盤を与えている。端的に言って、貨幣（現金）に代わる預金や外貨といった金融手段が非常に制限されているなかで、家計や企業はたとえ貨幣価値が低下するとわかっているにもかかわらず、預金をしたり、外貨に交換することができず、貨幣を持ち続けざるをえないというのが実情である。

一方、対外収支の不均衡は2001年から本格化した天然ガス輸出により改善されており、近い将来、外貨不足による対外収支危機が起こる可能性は低い。天然ガス輸出は、政府部門の外貨事情を大きく改善した。しかし、このことが民間部門の輸出入に対する規制の緩和につながるかどうかは、まだわからない。いずれにしても、皮肉なことながら、民間部門の輸出入に関するさまざまな規制は、同国における輸出指向工業化戦略の可能性を犠牲としつつも、財政赤字の貨幣化の持続性には寄与してきたといえるのである。

以上が、軍政の経済運営の特徴と、それに起因する国内経済の持続性のメカニズムに関する考察である。最重要な2つの分野における現軍政の経済運営は、統制色が極めて強いものとなっている。これらの分野では、ありうべき成長戦略は犠牲とされてきたものの、大きな環境の変化や外的ショックから経済主体や消費者が一定程度保護されてきたということはいえるだろう。

第3節 中国とASEANとの関係強化

ミャンマー経済を支える第3の要因は、近隣諸国との関係強化である。「遠い国」から経済制裁を受けるミャンマーにとって、「近い国」との経済関係、およびこれを担保する政治関係の強化は、軍政の経済運営にとって極めて重要であった。本書ではこの視点から、第6章「ミャンマーと中国の経済協力関係」（畢世鴻）、第7章「ASEAN・ミャンマー関係—相互依

存から膠着へー」(石田正美)が分析している。ここでは、両章の議論を紹介する前に、現軍政下におけるミャンマーの貿易相手国の変化を、背景知識として提供しておこう。

対外開放後の貿易拡大の過程で、ミャンマーの貿易相手国は大きく変わった(表2)。一言でいえば、それは貿易の「近隣諸国化」であった。近隣5カ国(ここでは、中国、タイ、インド、シンガポール、マレーシ

表2 ミャンマーと近隣諸国との貿易

【輸出】	(%)				
	1985	1990	1995	2000	2003
中国	0.0	20.9	11.3	6.4	6.2
タイ	9.5	26.5	16.9	13.3	33.0
インド	7.9	0.0	12.3	9.4	14.9
シンガポール	17.1	13.1	16.0	5.6	3.1
マレーシア	6.9	3.5	3.1	3.5	2.9
近隣5カ国	41.4	64.1	59.7	38.2	60.1
米国	3.6	4.8	6.6	25.9	10.9
日本	8.8	8.3	7.1	6.1	5.1
ドイツ	2.8	2.1	2.0	4.4	3.8
英国	3.2	1.6	1.1	3.8	3.7
フランス	0.6	1.4	0.6	3.9	2.7
その他	39.6	17.7	23.0	17.6	13.6
合計(100万ドル)	399.1	497.5	1,319.4	1,957.6	2,720.8
(出所) UN Comtrade.					

【輸入】	(%)				
	1985	1990	1995	2000	2003
中国	0.0	20.8	25.0	19.5	33.3
タイ	2.2	4.7	14.2	19.8	16.1
インド	0.1	0.0	1.2	2.1	3.2
シンガポール	11.5	25.0	25.8	17.1	23.8
マレーシア	2.5	5.8	9.3	9.1	5.1
近隣5カ国	16.4	56.3	75.5	67.5	81.6
韓国	3.1	4.3	3.5	11.4	6.7
日本	37.2	11.4	6.3	7.7	4.5
インドネシア	0.8	0.4	2.4	2.5	1.7
香港	1.5	1.3	2.5	3.5	1.6
ドイツ	14.7	4.5	1.5	1.6	0.5
その他	26.3	21.8	8.1	5.9	3.4
合計(100万ドル)	523.7	913.2	2,483.9	2,677.1	2,904.3
(出所) UN Comtrade.					

アと定義)が貿易総額に占めるシェアは、1985年に輸出で41%、輸入で16%であったが、1990年にはそれぞれ64%、22%へと上昇し、2003年には60%、82%を占めた。

輸出仕向地としては、2003年時点でタイが全輸出の33%で第1位である。これは2001年から本格化したパイプラインによる天然ガス輸出によるものである。タイ通関統計によれば、2005年にはタイの天然ガス輸入は15億ドルに達し、タイのミャンマーからの輸入総額の8割以上を占めた。輸出仕向地の第2位はインドである。インド向けは木材と豆類が中心である。豆類の輸出は2000年から2005年にかけて、7倍に伸びている。2003年時点で、中国はアメリカに次いで第4位であった。輸出仕向地としてのシェアは低下傾向にあるものの、市場としての中国の魅力は依然として大きい。とくに2003年以降、国境貿易の活況を背景に、対中国輸出は毎年20～30%伸びている。

輸入相手国としては、中国が全輸入の33%で第1位である。これにシンガポール、タイ、韓国、マレーシアと続く。日本やドイツといった先進国は、輸入相手国としての地位を大きく低下させた。これはこれらの国からの援助が凍結され、その関連物資の輸入が減少したためである。中国からの輸入は機械類、燃料、鉄鋼、電気機器、繊維製品、自動車など、タイからの輸入は燃料、プラスチック、食品など、シンガポールからの輸入は燃料、機械類、プラスチックなど、マレーシアからの輸入は食用油(パーム油)、燃料、船舶などが中心となっている。なお、インドからの輸入は医薬品、鉄鋼、機械類、肉類などが主である。

欧米諸国の経済制裁にもかかわらず、全体として、ミャンマーの貿易額が拡大しているのは、こうした近隣諸国との貿易関係の緊密化によるものである。近隣諸国との貿易では、陸路を通じた国境貿易が大きな役割を果たしている。軍政は国境貿易を合法化した後、近隣諸国との越境貿易拠点を、中国と5カ所、タイと4カ所、インドと2カ所、バングラデシュと2カ所設置した。国境貿易活動の統計的捕捉は難しいが、中国の通関統計にもとづけば、2005年においてミャンマーの中国への輸出総額の約8割、中国からの輸入総額の約6割が、雲南省(中国)とシャン州、カチン州(ミヤ

ンマー)との陸路を通じて行われた国境貿易と推定される(工藤[2007], Kudo[2006])。タイに関してはミャンマー側統計にもとづいてみると、2003年において、タイからの輸入のうち約1割が国境を通じて入ってきたと推計される。しかし、ミャンマー側の国境貿易に関する数字は過小評価となっている可能性が高く、実際にはタイとの国境貿易比率はこれよりも相当高いはずである。多くの物資がミャンマーの東側の国境線を越えて、流れ込んでいるといえよう⁽⁴⁾。さらに、ミャンマー軍政は米国経済制裁が発動されて以降、国境貿易を倍増すべしとの大号令をかけている。経済制裁の影響で銀行間ドル決済が困難になっているものの、大部分が現地通貨で取引される国境貿易は、その影響をほとんど受けない。そうした意味でも、いまや、近隣諸国との国境貿易はミャンマー経済の大動脈である。

さて、このような近隣諸国との経済関係の強化のなかでも、最も注目すべき動きが、中国とASEANとの関係である。本書の第6章、第7章はこれらの動きを詳細に追っている。第6章「ミャンマーと中国の経済協力関係」は、軍政時代に急速に緊密さを増した両国関係の展開と現状を詳細に検討する。まず、背景知識として、両国の歴史的関係を軍政以前と以後に分けて描写する。次に、貿易、直接投資、経済協力、交通インフラ整備など経済分野における両国の関係強化について検討している。その際、ミャンマーと長い国境を接する雲南省との関係に特段の言及がなされている。このような検討にもとづき、筆者は両国の経済は、資源の賦存状況や経済の発展段階の違いから相互補完的な関係にあり、今後一層、経済関係を強めていくことが可能であると結論している。ただし、ミャンマーが抱える巨額な対中貿易赤字や累積債務問題など、解決しなければならない課題の存在も指摘する。

第7章「ASEAN・ミャンマー関係―相互依存から膠着へ―」は、ASEANとミャンマーの関係を3つの時期に区分して分析する。すなわち、1988年の軍政誕生からASEAN加盟までの期間、ASEAN加盟から地方遊説中のスーチーが襲撃され、再び自宅軟禁下に置かれる2003年5月30日事件までの期間、同事件から今日までの期間の3区分である。第1の期間は、ASEANが積極的な対ミャンマー政策を展開し、ミャンマーも前向

きにこれに応じた時期である。ASEAN がミャンマーを加盟させるに至る動機とその過程を、経済的要因、ASEAN 各国の内政および対米関係、この間に起きたいくつかの偶発的な出来事等から説明している。しかし皮肉なことに、両者の蜜月関係はミャンマーの ASEAN 加盟を契機として終わりを告げる。第2の期間はミャンマー国内で国民和解・民主化が難しいことが徐々に明らかになる一方で、アジア通貨危機により ASEAN 経済自体が地盤沈下してしまう時期である。欧米諸国の軍政に対する批判の高まりも加わり、ASEAN の対ミャンマー政策は「建設的関与」から「柔軟的関与」へと方向転換していくことになる。そして、第3の期間には2003年5月30日事件と2004年10月のキンニユン首相失脚により、「ミャンマー問題」が一層混迷を深めるなか、ASEAN が従来の「内政不干渉」や「全会一致」の原則さえをも見直さざるをえなくなった現状が示される。しかしながら、2007年11月に採択された ASEAN 憲章では、こうした基本原則に変更はなく、ASEAN は自らの改革に失敗している。2007年9月の大規模デモの後の対応では、表現上はミャンマー軍政を批判したものの、議長国シンガポールは欧米諸国による経済制裁に反対している。

おわりに ―求められる成長戦略への転換―

以上、本書の議論をミャンマー経済の持続可能性をみる3つの視点から整理した。本書の結論は、ミャンマー経済はとりあえずは持続可能であるというものである。欧米諸国の経済制裁の影響は、近隣諸国との経済関係強化によって緩和されてきた。財政赤字、国有企業、多重為替レートなど移行経済の抜本的問題に関わる改革はことごとく先送りされているにもかかわらず、外貨の流動性を抑える諸規制や金融抑圧は、結果として、巨額な赤字財政の存在にもかかわらず、ハイパーインフレの発生を抑制してきた。開放経済化に伴う民間企業の自生的成長は、ミャンマー経済を下支えた。最近では、天然ガス輸出により対外経済部門が改善しており、一時期の外貨危機は過去の話となった。コメを政治財とみなし、あらゆる手段

を動員して米価の低位安定を確保しようとする政府の姿勢は、基礎食料の価格安定に一定の貢献をした。経済制裁下にあっても、これまで、ミャンマー経済が全面的な崩壊に至らなかったのは、以上のような要因に助けられてきたからである。

しかし、このことはミャンマー経済の健全な持続的成長を意味するものではない。むしろ、軍政が社会秩序維持に必要と考える分野における徹底した統制、たまたま規制が及ばなかった分野における水漏れの民間部門の成長、(悪い)政策の組み合わせによる偶発的なマクロ経済の安定化効果、そして天然ガス開発の成功といった偶然や幸運を含む諸要因が、抜本的改革の先送りを可能としつつ、経済の長期停滞のなかの奇妙な持続性を実現してきたのが実態なのである。すなわち、現在のミャンマー経済の持続性は、経済全体の低成長という大きな犠牲の上に立脚しているといえよう。

停滞が続くミャンマー経済。しかし、何度かの散発的な危機に見舞われつつも全面的な経済危機へと至ることもないミャンマー経済。それでは、ミャンマー経済の今後の展望はいかなるものであろうか。最も可能性が高いシナリオは、このままじり貧の状況が続いていくことである。しかし、ミャンマー経済が持続可能のメカニズムを内包しているとはいえ、永久にそうした状況が継続できるというわけではない。農民を犠牲にする低価格食糧供給政策は、いつまで続けられるのだろうか。農民はいつまで、怨嗟^{えんさ}の声を上げつつも、国家の強制に従うのであろうか。はたして、チャットへの「信認」は外貨規制や金融抑圧の下で永久に維持することが可能なのであろうか。本当に貨幣離れは起きないのだろうか、外国へのキャピタル・フライトは起きないのだろうか。民間製造業の勃興をもたらした対外開放政策が、今度は(例えば中国からの)輸入品の洪水的流入を引き起こし、これを淘汰してしまう可能性はないのだろうか。食糧面での「豊かさ」を保証する歪んだ食料政策は、近隣諸国が享受し始めた消費生活の「豊かさ」から国民の目をいつまでも背けさせておくことができるのだろうか。こうして考えてみれば、「ミャンマー経済の持続可能性」は、いずれほころびがみえるに違いない。

実際、2007年の反政府デモはその端緒であった可能性が高い。そのとき、ミャンマー軍政は「治安最優先」路線から「成長優先」路線へと踏み出さざるをえないだろう。もちろん、それは社会不安の惹起や自らの権力基盤の侵食を引き起こすリスクがある政策転換となるであろう。しかし、結局その途以外には、長期的にミャンマー軍政自身が生き残る方途もないように思われるのである。

そして、ミャンマー経済が持続的な成長を達成するための成長戦略とは、外資主導・輸出指向の工業化戦略ということになるだろう⁽⁵⁾。世界市場へのアクセス、技術、熟練人材のいずれももたないミャンマー企業が、東アジアに展開する国際的な生産・流通ネットワークに参画するためには、多国籍企業を誘致する以外に方途はないからである。外資誘致にあたっては、まずは労働集約的輸出産業をターゲットとすべきである。ミャンマーにはそのための武器がある。もちろん、その武器とは、縫製産業の成功によって証明されたように大量、廉価、良質のミャンマー人労働力である。

しかし、残念ながら、現在のミャンマー政府には、この最大の資源（労働力）を国際競争力として活かしていこうとする発想はない。外資誘致を阻害する要因は、民間企業の自由な活動を縛る規制や劣悪なインフラ状況だけではない。ミャンマー政府の外資に対する冷淡な姿勢も、大きな阻害要因である。世界中の途上国が外資誘致合戦を展開する状況にあって、ホスト国政府は外資企業の要望に耳を傾け、投資・ビジネス環境を整えようと努力している。しかし、ミャンマー政府からはこうした熱意を感じることはできない。確かに、軍政を取り巻く厳しい国際環境において、外資主導・輸出指向工業化戦略は他国以上に苦しい道程を歩むことになるだろう。しかし、だからこそ、軍政の意識的・積極的な経済発展戦略の転換が求められるのである。

最後に、本書の限界と今後の研究課題に言及しておく。いうまでもなく、1988年の軍政の誕生はミャンマー現代史の大事件であった。その衝撃波は国内政治、国際関係、少数民族問題、人権問題、国軍の権力構造、法制度、行政制度など、実に多くの分野に及んだ。しかし、本書はこれら多くの分野を分析対象としていない。もちろん、この小さな書物ですべての分

野を対象とすることは不可能である。われわれは経済・産業・対外経済関係に焦点を当てることで、本書のまとまりを高めるよう努めた。また、近隣諸国との経済関係や地域協力などを分析対象に取り込んだことは、類書にない本書の特色といえるであろう。しかし、それにしても、すべての問題は相互に絡み合っており、いわゆる「ミャンマー問題」を真に包括的に理解しようとすれば、経済以外の分野における研究が不可欠である。これについては今後の課題としたい。

経済分野に関する検討においても、本書には至らない点がある。それは財政および国有企業問題を十分に検討していない点である。第5章が財政赤字の問題にふれているものの、財政の実態—とくに財政赤字の根源とされる国有企業の実態—については検討できなかった。これはひとえに、情報不足のためである。我々が得意とする現地ネットワークを活かした調査手法も、この分野には全く通用しなかった。それだけ、軍政は財政問題や国有企業問題に神経を使っているということであろう。逆にいえば、この問題が経済全体のアキレス腱であることを認識しており、外野からうるさくいわれたくないとのことかもしれない。これも今後の研究課題としたい。

〔注〕

- (1) SLORC Notification No.1/88。
- (2) 軍政は1989年6月に英語表記の国名を The Union of Burma から The Union of Myanmar へと変更した（ただし、現地語表記には変更なし）。これに対して、正統性のない政権が国名を勝手に変更すべきでないとして論争となった。現在も欧米のメディアなどは Burma を使い続けている。しかし、「社会主義」を国名からはずすことに関しては、民主化勢力からも異論は出ていない。
- (3) MIC 統計上は「その他サービス」に分類されているが、その大部分がタイ企業によるサルウィン川の水力ダム開発への投資である。
- (4) ミャンマー側統計にもとづくと、国境貿易が貿易総額に占める割合は2003年で輸出入ともに10%前後である。同様の比率は、中国の場合、輸出入とも1%前後、タイの場合、輸出入とも2%前後であり、ミャンマーでは国境貿易への依存度が高いことがわかる（国際金融情報センター [2005: 2]）。
- (5) 例えば、大野・川端 [2003] を参照。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

大野健一・川端望編 [2003] 『ベトナム工業化戦略—グローバル化時代の途上国産業支援』

日本評論社。

桐生稔・高橋昭雄 [1989] 「1988 年のビルマ「ビルマ式社会主義」体制の崩壊」(『アジア動向年報』アジア経済研究所)。

工藤年博 [2007] 「中国はミャンマー経済を支えられるか」(木村福成・石川幸一編『南進する中国と ASEAN への影響』ジェトロ, 185 ～ 200 ページ)。

国際金融情報センター [2005] 「ミャンマーの国境貿易：国際的な闇金システムの実態」(トピックスレポート：ミャンマー (シンガポール事務所作成), 2005 年 12 月), (<http://www.jcif.or.jp/samplereport/08050052005001.pdf>, 2006 年 10 月 23 日アクセス)。

〈英語文献〉

Kudo, Toshihiro [2006] “Myanmar’s Economic Relations with China: Can China Support the Myanmar Economy?” IDE Discussion Paper Series No.66, Institute of Developing Economies, JETRO. (the html version available at <http://www.ide.go.jp/English/index4.html>.)

Central Statistical Organization (CSO) [各年版] *Statistical Yearbook*, Yangon .

——— [各月版] *Monthly Economic Indicators*, Yangon .

〈新聞〉

Bangkok Post

New Light of Myanmar